

Asiantuntijalausunto

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja
Erityisasiantuntija Petteri Jartti

14.11.2022

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 133/2022 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa. Totean asiassa kunnioittavasta seuraavaa.

Oikeusministeriötä on kuultu esityksen valmistelemisen yhteydessä. Oikeusministeriö on lisäksi antanut esityksestä sen valmisteluvaiheessa valtiovarainministeriölle lausuntonsa, jossa se kiinnitti huomiota erityisesti biometristen tietojen käsittelyyn.

Biometriset tiedot ja kasvokuvat

Esityksen 2. lakiehdotuksen 11 §:n perusteluissa todetaan, että pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta käyttää digitaalista henkilöllisyystodistusta henkilöllisyyden sekä digitaalisen henkilöllisyystodistuksen sisältämien vahvistettujen tietojen osoittamiseen myös käyntiasioinnissa. Käyntiasioinnilla tarkoitettaisiin 2 §:n 5 kohdan määritelmän mukaan asiointitilannetta, joissa digitaalisen henkilöllisyystodistuksen haltija ja luottava osapuoli ovat läsnä samanaikaisesti samassa paikassa ja digitaalisen henkilöllisyystodistuksen haltija osoittaa henkilöllisyytensä tai muita häneen liittyviä vahvistettuja tietoja luottavalle osapuolelle. Ehdotetun 11 §:n 1 momentissa säädettäisiin digitaalisen henkilöllisyystodistuksen sisältämien tietojen itsehallittavuudesta käyntiasioinnissa. Sen mukaan digitaalisen henkilöllisyystodistuksen haltijan olisi mahdollista itse valita ne vahvistetut tiedot, jotka hän haluaa osoittaa luottavalle osapuolelle. Käyntiasioinnissa olisi kuitenkin aina osoitettava kasvokuva. Kasvokuvan osoittaminen olisi tarpeen, jotta luottava osapuoli voisi varmistua, että tiedot kuuluvat niitä osoittavalle henkilölle vertaamalla kasvokuvaa henkilöön.

Postiosoite Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet E-post, internet

oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 113) todetaan, että digitaalisessa henkilöllisyystodistuksessa käyttäjän kasvokuva luovutetaan digitaalisessa muodossa hänen itsensä käytettäväksi mobiililaitteessa. Kuvaa käytetään käyttäjän tunnistamiseen käyntiasioinnin yhteydessä. Käyttäjän tunnistaminen tapahtuu tunnistajan silmämääräisen arvion perusteella vastaavalla tavalla kuin perinteisten virallisten henkilöllisyyttä osoittavien asiakirjojen kuten passin ja henkilökortin osalta. Digitaalisen henkilöllisyystodistuksen tarkastus-sovellus ei sisällä mitään erityisiä teknisiä menetelmiä, joita tunnistamisessa käytettäisiin, vaan se perustuu aina luonnollisen henkilön aistinvaraisesti tekemien havaintojen pohjalta tekemään punnintaan. Digitaalinen henkilöllisyystodistus ei itsessään mahdollista erityisten teknisten menetelmien käyttöä. Digitaalista henkilöllisyystodistusta koskevassa ehdotuksessa valokuvien käsittelyssä ei siten katsota olevan kyse tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettusta biometristen tietojen käsittelystä henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten.

EU:n tietosuoja-sääntelyssä biometristen tietojen on arvioitu olevan henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia rekisteröidyn perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta. Tällaisia henkilötietoja on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille¹. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 4 artiklan 14 kohdan mukaan biometrisillä tiedoilla tarkoitetaan kaikkia luonnollisen henkilön fyysisiin ja fysiologisiin ominaisuuksiin tai käyttäytymiseen liittyvällä teknisellä käsittelyllä saatuja henkilötietoja, kuten kasvokuvia tai sormenjälkitietoja, joiden perusteella kyseinen luonnollinen henkilö voidaan tunnistaa tai kyseisen henkilön tunnistaminen voidaan varmistaa.

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan kappaleessa 51 todetaan, että valokuvien käsittelyä ei olisi automaattisesti katsottava erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyksi, sillä valokuvat kuuluvat biometristen tietojen määritelmän piiriin ainoastaan siinä tapauksessa, että niitä käsitellään erityisin teknisin menetelmin, jotka mahdollistavat luonnollisen henkilön yksilöllisen tunnistamisen tai todentamisen. Euroopan tietosuojaneuvosto on määrittänyt kriteeristön, jonka perusteella voidaan arvioida, milloin henkilön kuvaa voidaan pitää tietosuoja-sääntelyn tarkoittamana biometrisenä kasvokuvana: 1) tietojen luonne (kuvassa on luonnollisen henkilön fyysisiin, fysiologisiin tai käyttäytymisen ominaisuuksiin liittyviä tietoja), 2) käsittelyn keinot ja tapa (kuvaa käsitellään erityisin teknisin menetelmin) ja 3) käsittelyn tarkoitus (kuvaa käsitellään luonnollisen henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten).²

Todettakoon, että erityisiä teknisiä menetelmiä, johon tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 51 kappaleessa viitataan, ei ole erityisesti rajoitettu tietynlaiseen teknologiseen menetelmään. Teknisen käsittelyn kautta saadun tiedon tarkoituksena on myötävaikuttaa henkilön tunnistamiseen. Se, mitä menettelyjä tähän luettaisiin, on pidettävä lain tulkinta- ja soveltamiskysymyksenä. Näin ollen silmämääräisen arvion tekemistä voidaan perustellusti pitää käsittelynä, joka ei ole biometristen tietojen käsittelyä.

Hallituksen esitystä on jatkovalmistelun aikana täsmennetty osittain oikeusministeriön lausunnon johdosta. Täsmennykset liittyvät kuitenkin erityisesti siihen tilanteeseen, jossa kasvokuvaa käytetään asiointitilanteessa, kuten edellä on selostettu. Oikeusministeriön lausuntokierroksella esittämät huomiot koskivat myös passi- ja henkilökorttirekisterin kasvokuvien luonnetta ja niiden käsittelyä, kun kasvokuvat luovutetaan käyttäjälle. Tältä osin hallituksen esitykseen sisältyy edelleen epäselvä perustelulausuma, joka koskee passi- ja henkilökorttihakemuksiin sisältyviä kasvokuvia, ja jonka mukaan nämä kasvokuvat eivät olisi biometrisiä tietoja (s. 114). Samalla sivulla

¹ Ks. yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan kappale 51.

² Ks. Euroopan tietosuojaneuvosto EDPB:n [Ohjeet 3/2019 henkilötietojen käsittelystä videolaitteilla](#), s. 18–19.

olevista viittauksista perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön ja passi- ja henkilökorttirekisterin tietojen käsittelyyn saa kuitenkin käsityksen, että passi- ja henkilökorttirekisterin sisältämät kasvokuvat on mielletty nimenomaan biometrisiksi tiedoiksi. Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan digitaaliseen henkilöllisyystodistukseen sisältyisivät muun muassa passi- tai henkilökorttirekisteriin talletettu kasvokuva (7 kohta). Esityksen mukaan kasvokuva luovutetaan digitaalisessa muodossa henkilön itsensä käytettäväksi mobiililaitteessa (s. 113).

Biometrisiä tunnisteita, kuten kasvokuvia, käytetään henkilötunnistuksessa ja niitä käytetään esimerkiksi henkilökorteissa ja passeissa, kulunvalvonnasta ja erilaisten laitteiden käyttäjätunnistuksessa. Tietosuoja-asetuksen lisäksi kasvokuva on nimenomaisesti luokiteltu biometrisiksi tiedoiksi esimerkiksi EU:n henkilökortteja koskevassa asetuksessa (EU) 1157/2019, jossa säädetään niiden käytöstä turvaominaisuuksina. Asetuksen 3 artiklan 5 kohdan 1 virkkeen mukaan henkilökortteihin on sisällyttävä erittäin turvallinen tallennusväline, jonka on sisällettävä biometrisiä tietoja, jotka ovat kortin haltijan kasvokuva ja kaksi sormenjälkeä yhteentoimivassa digitaalisessa muodossa. Edelleen asetuksen johdanto-osan 18 kappaleessa todetaan, että kasvokuvan ja kahden sormenjäljen, jäljempänä 'biometristen tietojen', tallentaminen henkilö- ja oleskelukortteihin, kuten jo tehdään biometrisissä passeissa ja kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvissa, on asianmukaisin tapa yhdistää luotettava todentaminen ja aitouden varmistaminen alhaisempaan petosriskiin, jotta voidaan lisätä henkilö- ja oleskelukorttien turvallisuutta. Passien osalta biometristen tietojen käytöstä säädetään asetuksessa (EY) N:o 2252/2004 (kts. hallituksen esityksen perustelut s. 9-10)

Ottaen huomioon edellä mainitun EU:n henkilökorttiasetuksen ja passiasetuksen säännökset, 2. lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin 7 kohdan suhde EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan mukaisiin poikkeuksiin biometristen tietojen käsittelykiellosta jää epäselväksi. Lisäksi epäselväksi jää se, onko esityksen säätämisjärjestyserusteluissa tarkoitetut suoja-toimet tarkoitettu koskemaan myös passi- ja henkilörekisterien kasvokuvia ja niiden luovuttamista digitaalisessa muodossa. Myös henkilötietojen luovuttaminen on käsittelytoimi, jota koskevat biometristen tietojen suojaamiseen sovellettavat vaatimukset.

Hallintovaliokunnan on syytä varmistua siitä, onko passi- ja henkilökorttirekisteriin talletetun kasvokuvan luovuttamisessa digitaalisen henkilöllisyystodistuksen haltijalle kysymys biometristen tietojen käsittelystä, ja mikä olisi mahdollisesti luovuttamisen liittyvän käsittelyn tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettu käsittelyperuste ja siihen sovellettavat suoja-toimet.

Rekisteri digitaalisista henkilöllisyystodistuksista

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 5 §:n 1 virkkeen mukaan poliisi pitää rekisteriä digitaalisista henkilöllisyystodistuksista. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan momentissa säädetäisiin poliisin tehtävästä toimia rekisterinpitäjän henkilöllisyystodistusten osalta.

Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että sääntelyn kohderyhmän tulee kyetä ilman vaikeuksia soveltamaan säännöksiä (ks. esim. PeVL 60/2014 vp, s. 3/I). Valiokunta on korostanut myös, että sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (ks. esim. PeVL 51/2016 vp, s. 5, PeVL 45/2016 vp, s. 3). Lisäksi perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimival-

tainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti (PeVL 21/2001 vp, s. 4/I) tai muuten täsmällisesti (PeVL 47/2001 vp, s. 3/II) tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat (PeVL 45/2001 vp, s. 5/I) samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (esim. PeVL 7/2001 vp, PeVL 65/2002 vp, s. 4/II).

Koska rekisterinpitäjän käsitteestä, velvollisuuksista ja vastuista säädetään yleisessä tietosuojasetuksessa, tietosuojasetuksen voimaantulon jälkeen vakiintuneeksi tavaksi on muodostunut säätää rekisterinpitäjästä yksiselitteisesti käyttäen tietosuojasetuksen käsitteistöä. Edellä selostettu huomioiden, hallintovaliokunnan on syytä arvioida, onko ehdotetun 5 §:n 1 virke riittävän täsmällinen rekisterinpitäjän määrittämisen osalta.

Tiedonsaantioikeudet

Ensimmäisen lakiehdotuksen 10 §:n 4 momentissa säädettäisiin tietoturvallisuuden arviointilaitoksen oikeudesta vaatia salassapitosäännösten estämättä Digi- ja väestötietovirastolta kaikki arvioinnin sekä todistuksen laatimisen ja ylläpitämisen edellytyksenä olevat tiedot. Säännös on muotoiltu tiedonluovutussäännöksenä epätavalliseen muotoon (voi vaatia). Tiedonsaantioikeus jää myös väljästi muotoiluksi. Tiedonsaantioikeutta ei ole sidottu jonkin tarkoituksen kannalta välttämättömiin tietoihin, vaikka tietosisältöjä ei ole kyetty yksilöimään kovinkaan täsmällisesti. Säännöksen sisältöä ei ole säännöskohtaisissa perusteluissa avattu kovinkaan tarkasti, eikä sääntämisyjärjestysperusteluissa ole arvioitu säännöstä perustuslakivaliokunnan tiedonluovutussäännöksiä koskevan käytännön valossa, vaikka käytännöstä muutoin on tehty selkoa sääntämisyjärjestysperusteluissa. Säännös olisi perusteltua muotoilla tavanomaisen tiedonluovutussäännöksen muotoon ja lisäksi tulisi vielä selvittää mahdollisuus säätää tiedonsaantioikeudesta perustuslakivaliokunnan käytännön valossa täsmällisemmin. Myös kolmannen lakiehdotuksen 7 b §:n 1 momentin, 16 §:ään lisättäväksi ehdotetun momentin ja 16 a §:n 1 momentin tiedonsaantioikeudet on muotoiltu tavanomaisesta poikkeavalla tavalla, koska niissä ei yksilöidä tarkoitusta, jonka kannalta tietojen saaminen on tarpeellista tai välttämätöntä. Vastaava huomio koskee 7. lakiehdotuksen 69 i §:n muotoilua. Edellä mainittuja tiedonsaantioikeutta koskevia säännöksiä olisi perusteltua täsmentää, joskin ne osittain vastaavat voimassa olevassa laissa käytettyä sääntelytapaa.

Tietojen itsehallittavuus

Oikeusministeriö on valmisteluvaiheessa kiinnittänyt huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksen 27 §:ssä lailla säädettäväksi ehdotetut digitaalisen henkilöllisyyden sovelluksen haltijan velvollisuudet ovat suhteellisen pitkälle meneviä ottaen huomioon, että tavoitteena on mahdollistaa kyseisten tietojen itsehallittavuus. Oikeusministeriö piti tärkeänä arvioida velvoitteiden kohtuullisuutta suhteessa nykyisin käytössä olevien henkilöllisyydestodistusten haltijoille asetettuihin velvollisuuksiin. Velvoitteita ei ole kevennetty valmisteluvaiheessa lausunnolla olleesta luonnoksesta. On syytä huomioida, että digitaalisen henkilöllisyyden sovelluksen haltijalle asetetaan merkittävästi pidemmälle meneviä velvoitteita kuin vastaavan nykyisin käytössä olevien henkilöllisyydestodistusten haltijoille. Vastaava huomio koskee 7. lakiehdotuksen 69 l §:ää.

Petteri Jartti
Erityisasiantuntija